

## La solidarietà europea alla prova delle crisi Le alterne vicende del *cosmopolitismo normativo* europeo

Massimo Pendenza  
Università di Salerno

### Riassunto

L'articolo si propone, da una parte, di evidenziare i tratti cosmopoliti normativi dell'Unione europea deducendoli ermeneuticamente dagli articoli delle carte istituzionali e dai documenti europei ufficiali in difesa della dignità umana, dall'altra, di valutare se e quanto questi tratti – nella forma di solidarietà tra Stati membri e tra questi e l'Unione – siano stati recepiti con la gestione delle tre profonde crisi che hanno attanagliato l'Europa negli ultimi quindici anni: la crisi dei debiti sovrani, dei rifugiati politici e la crisi pandemica. L'argomento sostenuto è che mentre nelle prime due crisi – quella economico-finanziaria (2008) e dei rifugiati politici (2015) – si è perpetuato un tradimento dell'ideale cosmopolitico normativo, con la terza crisi, quella pandemica (2020), si rileva piuttosto un ritorno, seppur ancora pallido, di quell'ideale, risvegliato dalla solidarietà sanitaria ed economica messa in campo dagli Stati membri, tra loro e tra l'Unione e questi ultimi, per rispondere alle necessità del momento.

*Parole chiave:* Unione europea, solidarietà, cosmopolitismo, crisi, diritti

**Abstract.** *European Solidarity at the Test of Crises. The Ups and Downs of European Normative Cosmopolitanism*

This article aims, on the one hand, to highlight the normative cosmopolitan traits of the European Union by hermeneutically deducing them from the articles of the institutional charters and from the official European documents in defense of human dignity, and on the other, to assess whether and to what extent these traits - in the form of solidarity between Member States and between them and the Union - have been implemented in the management of the three deep crises that have gripped Europe over the last fifteen years: the sovereign debt crisis, the political refugee crisis and the pandemic crisis. The argument is that while the first two crises - the economic-financial crisis (2008) and the political refugee crisis (2015) - perpetuated a betrayal of the normative cosmopolitan ideal, the third crisis, the pandemic crisis (2020), shows a return, albeit pale, to that ideal, reawakened by the health and economic solidarity deployed by the Member States, among themselves and between the Union and the latter, to respond to the needs of the moment.

*Keywords:* European Union, solidarity, cosmopolitanism, crisis, rights

DOI: 10.32049/RTSA.2022.3.05

### 1. Premessa

In questi anni, molti hanno segnalato l'aggravarsi di una competizione tra due visioni politiche alternative di Europa, a loro volta manifestazione di paradigmi teorico-scientifici che, alla politica, forniscono tuttavia mezzi e fini per la costruzione dell'Europa. Non si tratta di un mero esercizio metodologico, ma teorico, che tratteggia un doppio volto dell'Europa (Brunkhorst, 2016), presente e in equilibrio fin dai Trattati di Roma e in quelli a venire, ma attualmente in «rotta di collisione» (Ferrera, 2016) a causa del sopraggiunto sbilanciamento tra loro e dagli esiti ancora incerti. Un doppio volto che contrappone un *orientamento al mercato* ad uno che sostiene *l'uguaglianza e la dignità dell'uomo*, indicato

in letteratura in vari modi – *normative power europe* (Manners, 2002; 2006) vs *market power europe* (Damro, 2012); *kantian constitutional mindset* vs *managerial mindset* (Brunkhorst, 2016, tratto da Koskenniemi); *market-correcting* vs *market-making* (Ferrera, 2016) – ma da noi qualificato attraverso la coppia *cosmopolitismo normativo* vs *cosmopolitismo mercantilista* (Inglis, 2015; Pendenza, 2017, p. 143) per enfatizzare il comune riferimento ad una delle tante radici culturali dell'Europa, il *cosmopolitismo*. Per quanto differentemente coniugato.

Tale riferimento è dato dal fatto che entrambi i volti, e dunque i paradigmi scientifici, esprimono e condividono i fondamenti del cosmopolitismo, quella corrente di pensiero giunta sino a noi attraverso la filosofia stoica greco e romana, via Kant (Pendenza, 2015): ovvero l'universalismo della ragione e l'ontologia dell'individuo. L'aggettivazione indica però che si tratta di cosmopolitismi differenti, anzi in opposizione, conseguenza del fatto che quei fondamenti di cui si diceva sono articolati diversamente: nel *cosmopolitismo normativo* orientati al riconoscimento universale dei diritti umani e della dignità della persona, quindi della giustizia; nel *cosmopolitismo mercantilista* volti piuttosto all'assolutizzazione della logica competitiva del mercato e della libertà assoluta dell'individuo. Mentre il primo termine è espressione di una concezione dell'individuo che è persona, e con una libertà rispettosa degli altri, il secondo manifesta piuttosto un universalismo fondato su una concezione astratta dell'individuo, astorica, e su un'idea di libertà schiacciata sulla auto-imprenditorialità e sulla libertà di mercato. Entrambi i cosmopolitismi fanno parte della storia dell'Europa (e oggi dell'Unione europea) e ciascuno ne costituisce parte della sua identità. E tuttavia è dal loro squilibrio che oggi l'Europa è messa in pericolo, dall'accento radicale su politiche mercantilistiche che produce, per reazione, l'emersione dei sovranismi etno-politici o dei populismi nazionalisti, in cerca di un senso sociale e di una rivalsa economica. Due cosmopolitismi – questo infine l'apporto sociologico e altrove indicati come riconducibili ad altrettante teorie della società (Pendenza, 2021) – l'uno ispirato dal pensiero economico neoliberista, che promuove, sostiene e difende le libertà *dal* governo e la libera iniziativa in campo economico, l'altro

ispirato all'umanesimo, posto a condizione di possibilità di una società politica europea emergente.

In questo articolo ci proponiamo è mettere alla prova la tenuta del *cosmopolitismo normativo europeo*, per valutare se e quanto – nella forma di solidarietà tra Stati membri e tra questi e l'Unione europea [d'ora in avanti "Unione" o "UE"] – esso sia stato un riferimento nella gestione delle tre profonde crisi che hanno attanagliato l'Europa negli ultimi quindici anni: la crisi dei debiti sovrani, dei rifugiati politici e la crisi pandemica. Sosterremo l'argomento secondo il quale mentre nelle prime due crisi – quella economico-finanziaria (2008) e dei rifugiati politici (2015) – l'Unione ha perpetuato un tradimento dell'ideale cosmopolitico normativo, che è poi anche uno dei suoi tratti fondativi, con la terza crisi, quella pandemica (2020), si rileva piuttosto un ritorno, seppur pallido, di quell'ideale, risvegliato dalla solidarietà sanitaria ed economica messa in campo dagli Stati membri, tra loro e tra l'Unione e questi ultimi, per rispondere alle necessità del momento.

Svilupperemo le nostre riflessioni in tre momenti: porteremo innanzitutto prove a sostegno della tesi di un'Unione espressione di uno spazio di potenziale affermazione del cosmopolitismo normativo (§ 2), quindi illustreremo, prima, i tradimenti perpetuati nei suoi confronti (§ 3), poi, gli elementi a supporto di un *cosmopolitismo normativo di ritorno* ricavati dalla risposta solidale che l'Unione ha fornito alla crisi pandemica (§ 4).

## **2. L'identità cosmopolita normativa dell'Unione europea**

Del termine "cosmopolitismo" non c'è traccia nei documenti ufficiali dell'Unione, né lo stesso è menzionato nei discorsi pubblici. Siamo tuttavia a prova di smentita se affermiamo che l'Unione ha acquisito da tempo un ruolo di soggetto cosmopolita individuabile nella promozione dei diritti umani, nel rispetto della dignità umana, nella solidarietà e nella difesa della democrazia – dentro (Alston, 1999) e fuori i suoi confini (Manners, 2002) – e che segni di un "cosmopolitismo" sottotraccia si possano ritrovare in molti dei suoi atti legali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Solo per fare degli esempi di atti istituzionali, possiamo qui ricordare: la *Convenzione quadro per la protezione*

Si tratta di un orientamento che l'Unione ha saputo maturare nel tempo e che rappresenta la cifra della sua identità cosmopolita normativa, oltre che sociale e politica (Habermas, 2003; Delanty, 2005; Beck e Grande, 2006; Rumford, 2007; Robertson e Krossa, 2012).

È noto, ad esempio, come l'Unione abbia da sempre sottoscritto la democrazia e i diritti umani come criterio di base per l'adesione. Portogallo, Spagna e Grecia non sono stati ammessi prima di aver abolito i loro regimi militari e cambiato la loro forma di governo. Nel Consiglio europeo di Lisbona nel 1992 e in quella di Copenaghen nel 1993, la Commissione ancora ricordava le condizioni fondamentali per l'adesione, avere cioè una costituzione democratica e rispettare i principi delle norme di legge e dei diritti umani. Mentre nel trattato di Amsterdam del 1997 ad essere ribaditi ancora una volta erano «i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto». Quando poi si è trattato di scambi commerciali, e di cooperazione internazionale in generale, vi è sempre stato un impegno dell'Unione per la democrazia e per i diritti umani. Dal 1989 si suppone che la *Clausola sui diritti umani* sia incorporata in tutti gli accordi di cooperazione e di associazione (Bartels, 2005). L'Unione ha poi tagliato il suo sostegno diretto al bilancio di molti Stati, oltre che rallentato relazioni a causa della violazione dei diritti umani fondamentali. Ha minacciato Polonia e Ungheria di non trasferire denaro pubblico e ha da poco istituito il *Meccanismo europeo per lo Stato di diritto*, che prevede una procedura di dialogo annuale tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo (insieme agli Stati membri, ai parlamenti nazionali, alla società civile e ad altre parti interessate) il cui punto di partenza è la *Relazione sullo Stato di diritto* nei singoli paesi dell'Unione. Ancora sul fronte dei diritti umani, nel 1998 ha lanciato un'iniziativa sulla pena di morte e la tortura e ha sollevato la questione a livello bilaterale e multilaterale in tutto il mondo, nonché attraverso le Nazioni Unite. L'elenco dei paesi che

---

*delle minoranze nazionali* (1995), la *Carta di Nizza* (2000), poi divenuta *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (2009), l'*Agenzia europea per i diritti fondamentali* (2007), il *Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo* (2008), la *Decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia* (2008). In passato, inoltre, con la Dichiarazione sull'identità europea di Copenaghen del 1973 c'è stato pure un timido tentativo di andare oltre e di creare uno spirito cosmopolita europeo forgiato su di una comune identità. Ciò che allora il documento cercava «era un bilanciamento tra la preservazione delle culture nazionali e dei loro distinti “ordini legali, politici e morali” con i valori con-divisi di “democrazia rappresentativa, stato di diritto e giustizia sociale”» (Baban, 2013, p. 221, tr. nostra).

hanno abolito la pena capitale come risultato della pressione dell'Unione è impressionante. In Turchia c'è stata una valanga politica in difesa della democratizzazione e dei diritti umani, in particolare a partire dal 2002<sup>2</sup>.

Gli aspetti legati dell'identità cosmopolita “normativa” dell'Unione sono più efficacemente colti nelle sue carte istituzionali: il *Trattato sull'Unione europea* (TUE) e il *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE), a cui va aggiunta la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (CDFUE). In molti degli articoli si legge chiara l'impronta cosmopolita dell'Unione e indicanti, come suggerisce Manners (2008), quella «potenza normativa» o «civile» che è insita nei rapporti col resto del mondo<sup>3</sup>. Sebbene dopo i referendum del 2005 di Francia e Olanda il documento che venne licenziato a Lisbona perse in parte lo spirito cosmopolita, molti dei riferimenti alla dignità dell'uomo e dei valori fondanti la coesistenza pacifica e regolamentata tra i cittadini europei sono tuttavia rimasti. Principi di grandi ideali, che non si esprimono in altrettanto grandi parole e che non si fissano certo nell'immaginario collettivo, ma da cui traspare comunque un dialogo ideale che richiama alla mente tutti i più grandi principi e valori europei. Nel *Preambolo* del TUE si legge ad esempio che i firmatari si ispirano «alle eredità culturali, religiose ed umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto» (lo stesso si ripete nel *Preambolo* al TFUE, di natura più economica e politico-istituzionale). Principi richiamati espressamente nel successivo art. 2 del TUE, contenitore del vero momento finalistico dell'Unione e che riassume bene ciò che intendiamo per presenza di tracce di un cosmopolitismo normativo “non-dichiarato”. Questo così recita: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze».

---

2 Certo, come fa giustamente notare Eriksen (2006, p. 262), queste condizioni possono essere “ambivalenti” e i meccanismi per raggiungerli del tutto incoerenti, come nei casi di Cina, Israele e, prima che scoppiasse la guerra, della Russia, solo marginalmente sanzionata per l'interferenza nei territori ucraini e per l'annessione coatta della Crimea. Malgrado ciò, è innegabile che i diritti umani e più in generale il rispetto della dignità umana siano alla base del principio dell'Unione.

3 Su questo, si veda anche Bull (1982), Padoa-Schioppa (2001) e Telò (2006).

Principi fondamentali che l'Unione fa propri, alcuni dei quali ripresi più volte nel TUE, ma che in sostanza, come ci ricorda il successivo art. 6, provengono da fonti diverse: la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (art. 6.1), la ECHR (art. 6.2) e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (art. 6.3).

Accanto ai principi dichiarati nell'art. 2, che non abbiamo difficoltà a definire cosmopoliti, più avanti nel testo ne troviamo altri: la difesa dell'ambiente, la sostenibilità dello sviluppo, la piena occupazione, la lotta all'esclusione sociale, l'eliminazione della povertà, la parità tra uomini e donne, la solidarietà fra le generazioni, la protezione dei consumatori (art. 3.3). Sul piano strettamente sociale, poi, i Trattati dichiarano che l'Unione si adopera per il benessere dei suoi cittadini prendendo «misure per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli stati membri» (art. 5.2 TfUE). Si tratta, in questo ultimo caso, di dar consistenza, ed eventualmente di diffondere nel mondo, quella grande conquista di civiltà che è il suo modello sociale di solidarietà, uno dei tratti caratteristici cosmopoliti dell'Europa rispetto al resto del mondo. Tra i valori citati nell'art. 2, manca poi il principio cosmopolita per eccellenza: la “pace”, il primo e forse il più antico tra quelli europei. Ma solo perché ad esso è dedicato l'intero art. 3.1, nel quale si legge che: «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli».

Oltre ai Trattati, l'Unione ha soprattutto promulgato una propria *Bill of Rights*, ad essi allegata. Stiamo parlando ovviamente della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, che, come recita l'art. 6.1 del TUE, «ha lo stesso valore giuridico dei Trattati». Già nel *Preambolo*, essa dichiara le sue finalità, affermandosi di muoversi «nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa». Elenca poi, e li esplicita uno ad uno, i sei diritti fondamentali da essa riconosciuti – dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia – declinandoli in specifici diritti da salvaguardare. Nell'insieme, e per semplificare, si tratta di principi essenziali che non abbiamo difficoltà a riassumere qui in una forma che evidenzia la volontà dell'Unione a proporre ai suoi cittadini e al resto del mondo uno spazio cosmopolita in cui la dignità della persona umana, non solo dei cittadini, è protetta nel modo più completo rinvenibile sulla faccia di questo pianeta.

Peccato solo che la Carta sia poi finita fuori dai Trattati, quando – prima di Lisbona – era invece stata immaginata come il pilastro su cui poggiare la costituenda integrazione istituzionale dei popoli europei. Era già forse questo il segno di un'inversione di tendenza anti-cosmopolita in Europa? Un cuneo (a)morale e istituzionale incipiente sul quale le successive politiche economiche dell'austerità e dei muri alzati dagli Stati, riscopertisi nazionalisti, hanno prosperato perpetuando il tradimento alle spalle dell'orientamento cosmopolita normativo inscritto nelle carte istituzionali dell'Unione.

### **3. Austerità e muri: il cosmopolitismo normativo tradito**

Il primo di questi tradimenti si collega alla risposta fornita dall'Unione alla crisi finanziaria e dei debiti sovrani a cui sono stati soggetti alcuni Stati membri, scoppiata in Europa nel 2008. Una risposta operata dalle élite tecnocrate e neoliberale e conseguita soprattutto grazie ad una “legislazione europea dell'emergenza”, che per Balibar (2013) si configura, senza mezzi termini, come una vera e propria “rivoluzione dall'alto”, e che Habermas (2014) ha definito “federalismo degli esecutivi”. Una legislazione pretesa soprattutto dalla Germania e dai suoi alleati – realizzata con misure pensate da quei cultori dell'economia neoclassica di stampo “monetarista” convinti che la crisi dei debiti si potesse superare solo con drastici tagli alla spesa pubblica e ai salari – che ha previsto la creazione di nuovi organi dell'emergenza economica accompagnati dall'approvazione di regole sempre più stringenti di controllo dei bilanci nazionali e di risanamento di quelli più esposti (*Two Pack, Six Pack, Fiscal Compact, European Stability Mechanism*). Una crisi economico-finanziaria – nata dalle banche e mascherata da crisi del debito pubblico – gestita in un modo che ha ridotto la *solidarietà* sociale “interna” dell'Unione e ampliato quella tramite le libertà di mercato, elevata a panacea di tutti i suoi mali (Fazi e Iodice, 2016). Quel che ne è risultato è una massiccia riduzione di coesione interna, di solidarietà e di condivisione delle difficoltà economiche tra gli Stati membri dell'Unione, la cui

inevitabile conseguenza è stata la crescita di milioni di disoccupati o di individui con sempre meno tutele. Una via che ha attivato un percorso che ha finito per mostrare le crepe interne all'Unione e per contrapporre Stati (distinti tra “frugali” e “spendaccioni”, “innocenti” e “colpevoli”, del Nord e del Sud) piuttosto che destini transnazionali di classi uscite vincenti o perdenti della crisi (Offe, 2014). Fino all'esito paradossale della “punizione” dei paesi soccorsi con drastiche misure economiche, il cui percorso appare eterogeneo dal diritto europeo e dai trattati comunitari. Quando non addirittura in evidente violazione delle disposizioni in materia di sfera sociale (Nruun, Lörcher e Schömann, 2012) o, che è peggio, di diritti umani sanciti in numerosi articoli dei Trattati europei (ad esempio l'art. 9 del TfUE, che parla di «garanzia di un'adeguata protezione sociale») e da dozzine di Convenzioni o Patti sul lavoro a cui l'Europa o i singoli Stati aderiscono (Salomon, 2015). Le forzature adottate nella gestione della crisi finanziaria sono state un tradimento del processo di integrazione continentale cosmopolita in quanto non in sintonia con l'intento di “costituzionalizzare” l'Unione, la grande promessa dell'inizio del Terzo millennio. Inoltre, la risposta alla crisi da parte dell'Unione ha prodotto – non troppo implicitamente – una totale o parziale ristrutturazione delle economie e delle società europee in una chiave neoliberale (Duménil e Lévy, 2002, p. 12; Inglis, 2015, p. 750; Ferrera, 2016, p. 97), manovrata da un orientamento competitivo, che è cosmopolita in quanto compatibile con certi diritti universali di stampo liberale, e che per questo – come ricordato sopra – è stato da noi definito *mercantilista* (Pendenza, 2017, 2021).

Un secondo tradimento riguarda l'inganno della natura post-vestfaliana dell'Europa, le cui conseguenze – a seguito della crisi migratoria emersa nel 2015 – sono direttamente connesse alla crisi di *solidarietà* sociale “esterna” dell'Unione. Se guardiamo al suo interno, l'Unione sembra essersi incanalata verso il definitivo superamento della sovranità degli stati nazionali e con ciò verso il superamento della logica delle relazioni internazionali. Per quanto ciò non sia propriamente esatto, quel che più è evidente è che l'Unione, mentre ha lavorato per “addomesticare” i suoi domini internazional(i)ali, dall'altra ha smentito sé stessa nel momento in cui ha innalzato barriere comportandosi in modo ambiguo rispetto al suo



orientamento cosmopolita interno. Come è stato appunto nei confronti dei rifugiati politici di persone sbarcate sulle coste dell'Europa meridionale nel 2015 e della conseguente politica di respingimento dall'Unione o delle quote – decise con metodo intergovernativo – che ne sono conseguite. Mentre da un lato l'Unione promuoveva il suo *cosmopolitismo mercantilista* interno eliminando le frontiere per favorire la libera circolazione di persone, beni e servizi, dall'altro erigeva – o permetteva agli Stati di erigerne – più ampie barriere intorno ai suoi confini esterni (Baban, 2013). Se internamente l'Unione ha sempre lavorato per dotarsi di diritti cosmopoliti di ospitalità kantianamente intesi – favorendo la mobilità di viaggiatori, lavoratori, imprenditori e commercianti – chiudendo i confini con l'esterno in termini di protezione e di trattamento delle persone che cittadini europei invece non sono (Geddes, 2008; Van Houtum e Pijpers, 2007), non ha fatto altro che far emergere di sé un'identità che la separa dal resto del mondo (Eriksen, 2006), ancor di più alimentata ad un incipiente “nazionalismo europeo” (Bruter, 2005).

La gestione della crisi dei rifugiati politici sembra dunque smentire l'applicazione legittima del Terzo articolo definitivo de *Per la pace perpetua* (Kant, 2006), con il quale si afferma non solo che i membri federati si debbano impegnare a mantenere le leggi fondamentali dell'ospitalità cosmopolita all'interno, ma anche che le stesse siano dai primi applicate oltre i confini federati (Eriksen, 2006, p. 262; Brown, 2014, p. 686). In altre parole, ciò che l'articolo sostiene è che gli appartenenti alla federazione devono mostrare la propria condizione di appartenenza traducendola in rispetto del “diritto cosmopolita di ospitalità” nei confronti di tutti gli esseri umani, non solo degli appartenenti agli Stati federati<sup>4</sup>. Queste lacune, questa almeno la nostra opinione, non hanno denotato un segno dell'incapacità dell'Unione di sapersi porre come forza cosmopolita nel mondo, quanto piuttosto il tradimento nei confronti di questo suo potenziale. Un potenziale emerso invece nella gestione della terza crisi che andiamo ad osservare, quella pandemica prodotta dal COVID-19, e scoppiata in Europa con tutta la sua virulenza a partire dal febbraio 2020.

---

4 Questo è tanto più vero se si pensa a quanto aspramente Kant criticasse la politica economica e politica europea nei confronti del Nuovo Mondo. Nei suoi propositi, un cosmopolitismo ben indirizzato è quello per cui i membri federati sanno armonizzare i propri rapporti con i popoli non federati in vista di relazioni pacifiche e reciprocamente vantaggiose, che potrebbero, alla fine, creare le possibilità di una futura «costituzione civile universale» (cfr. le finalità del Titolo V del TUE, art. 21).

#### 4. Crisi pandemica e solidarietà: mutualità o obbligo?

L'Unione è stata accusata dall'opinione pubblica di non essere intervenuta tempestivamente e poi di non aver adottato le misure solidaristiche adeguate nei confronti della crisi pandemica generata dalla Sars-CoV-2 e dalla malattia concomitante denominata COVID-19. A sua parziale difesa, va fatto però notare che sono gli Stati che firmano i Trattati e che sono questi ultimi a designare gli obiettivi che l'Unione deve perseguire, ad indicare i compiti che essa deve assolvere e le azioni che può intraprendere per perseguire tali fini. Le sue competenze sono cioè rimesse solo in quanto e nella misura in cui i Trattati conferiscono poteri d'intervento alle istituzioni. Noto come principio delle *competenze di attribuzione*, incontestato cardine dei rapporti tra le responsabilità dell'Unione e quelle degli Stati membri, esso è disciplinato dall'art. 5, comma 2, del TUE, il quale afferma che «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri».

Stesso discorso vale per la “solidarietà” – quella tra Stati membri, nonché tra questi e l'Unione –, minuziosamente regolata dal diritto internazionale europeo.

Tuttavia, il modo in cui i Trattati traducono semanticamente il concetto di solidarietà è molto lontano dal senso comunemente attribuito ad esso dalla sociologia, la quale – fin dai primi tempi – l'ha intesa piuttosto come elemento chiave dell'organizzazione degli interessi e della fornitura di beni collettivi, ovvero come “cemento della società”, o, come afferma Durkheim (1989), come “integrazione sociale” tra i componenti di una comunità o associazione. Per quanto elemento centrale della dichiarazione del Ministro degli esteri francese Schuman del 9 maggio 1950, nel quale si riconosceva che l'Europa «sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto», nonché indicata nel novero dei valori dell'Unione nell'art. 2 del TUE e come uno dei diritti della *Carta dei*

*diritti fondamentali dell'Unione europea*, la solidarietà è infatti codificata nei Trattati in una consistente varietà di disposizioni eterogeneamente distribuite nessuna delle quali può essere fatta rientrare *stricto sensu* nel significato sociologico sopra ricordato. Se prendiamo ad esempio il caso della «Clausola di solidarietà» (art. 222 del TfUe) – nella quale si afferma che «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo» – o di altri strumenti in uso dall'Unione per casi emergenziali, ciò che emerge è una semantica della “solidarietà” più vicina a quella di un “intervento che si attiva solo su richiesta dello Stato colpito”, quindi di una solidarietà *condizionata*, che non ad una che richiede “vincolo tra le parti”, cioè *incondizionata*. E ciò in ragione di un regime di internazionalità che ancora pervade molta della giurisprudenza europea.

Nelle pagine che seguono cercheremo di argomentare quanto appena asserito, di capire cioè se la risposta all'emergenza da COVID-19 abbia comportato un minimo di “solidarietà incondizionata”, o se piuttosto non si debba parlare di “mutualità legata ad interessi congiunti” e quindi più di “solidarietà condizionata”. In altre parole, cercheremo di capire se la solidarietà sia stata o meno un obiettivo a cui mirare, come potrebbe far supporre il citato art. 2 del TUE, e riconducibile al cosmopolitismo normativo di cui sopra, oppure un intervento oneroso attivato su richiesta a seguito di una crisi emergenziale. Come proveremo a dimostrare, la verità è ovviamente nel mezzo: l'internazionalismo e i limiti imposti dalla regolamentazione giuridica dei Trattati hanno favorito maggiormente la “solidarietà condizionata” in reazione all'emergenza sanitaria, complice anche l'annosa *querelle* tra Paesi rigoristi e non. Allo stesso tempo, non possiamo però negare che la crisi abbia determinato tra gli Stati membri una replica che si avvicina di molto alla “solidarietà incondizionata”, con meccanismi di tutela e di garanzia tipici di uno stato nazionale. Vedremo, cioè, come la risposta economica dell'Unione, imponente oltre che condivisa, è stata, più che per quella sanitaria, all'altezza del progetto *cosmopolitico normativo* che ha segnato le origini del progetto Europa, con una semantica della solidarietà che rinvia più

all'obbligatorietà che non alla mutualità. Qualcosa che lascia intravedere un'inversione di rotta circa l'orientamento dell'Unione, pur con delle ombre, diversa da quella tenuta nella fase di gestione della crisi dei debiti sovrani e dei migranti in fuga dalle guerre. Si tratta di un cambiamento che ha avuto come protagonista soprattutto la Commissione europea, vera interprete del momento solidaristico integrativo, col suo modo di indirizzare l'azione verso sia la tutela della salute e del mercato interno sia verso la risposta economica di breve e medio periodo.

#### *4.1. La risposta sanitaria all'emergenza: timidi segnali di cosmopolitismo normativo*

È il 26 febbraio quando l'Italia invia ufficialmente ai paesi membri dell'Unione una prima nota di richiesta di aiuto per fronteggiare la crisi pandemica causata dal COVID-19. Si tratta di una richiesta per 10 milioni di mascherine filtranti, del tipo FFP2 e FFP3. Da circa un mese, era il 31 gennaio, il governo aveva notificato lo "stato di emergenza" (GU, n. 26, del 1 febbraio 2020, 7), esattamente il giorno dopo la dichiarazione di emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale lanciata dall'*Organizzazione mondiale della sanità* (OMS). In Italia, come è noto, la crisi sarebbe stata immediatamente devastante: al momento della richiesta di mascherine il numero di contagiati accertati per COVID-19 era già salito a circa 400 al giorno e di lì a poco sarebbero state migliaia le vittime giornaliere. L'Unione, non certamente attrezzata a rispondere ad emergenze del genere, avendo essa stessa competenze limitate su sanità e protezione civile, ha soprattutto lavorato per coordinare gli Stati membri. Come è noto, la cura della salute pubblica rimane infatti una prerogativa essenzialmente statale, dal momento che in virtù dei Trattati istitutivi all'Unione è stata attribuita una competenza di tipo sussidiario su questa materia. Come recita infatti l'art. 6 del TfUe, l'Unione può solo «sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri» in ambiti che comprendono, tra le altre, il «miglioramento della salute umana» e la «protezione civile»<sup>5</sup>. Ovviamente all'Unione non sono mancati strumenti di intervento,

<sup>5</sup> Così recita anche l'art. 168, par. 1, del TfUe, che riguarda la competenza dell'Unione in materia di sanità pubblica.

potendo ella contare su dispositivi diversi e complementari. In particolare, sulla Decisione 1082/2013/UE, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero<sup>6</sup>, o sul *Meccanismo unionale di protezione civile* (Decisione 1313/2013/UE)<sup>7</sup>, impiegato per l'invio di dispositivi di protezione personale e di attrezzature specializzate (lo stesso attivato dall'Italia quel 26 febbraio 2020 per richiedere le mascherine). Infine, dal punto di vista politico, l'Unione ha potuto disporre della *Clausola di solidarietà* (art. 222 del TfUE) e con essa dei *Dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi* (IPCR - Decisione 2014/415/UE), strumenti pensati per favorire processi decisionali rapidi e coordinati in caso di crisi gravi e complesse.

Non è evidentemente possibile qui citare con pretesa di completezza tutti gli atti, documenti e dichiarazioni che nei mesi successivi alla crisi pandemica hanno interessato l'emergenza. Possiamo però limitarci alle azioni più significative, rimandando alla letteratura specialistica un approfondimento più particolareggiato e limitandoci, dove è possibile, al solo caso italiano<sup>8</sup>. Tornando alla richiesta di mascherine da parte dell'Italia, ancora oggi si ricordano le testate giornalistiche che, mentre da una parte condannavano la mancata risposta degli Stati europei, dall'altra esaltavano la generosità della Cina, della Russia, dell'Ucraina, dell'Albania, degli Stati Uniti e di Cuba nell'inviare personale sanitario e dispositivi di protezione. In questa prima fase di pandemia, gli Stati membri non furono prodighi di aiuti, e non solo con l'Italia. Il primo intervento per il nostro Paese arrivò solo il 19 marzo 2020, da parte della Germania, all'indomani della sfilata dei camion militari per il trasporto delle bare al cimitero di Bergamo. Oltre a materiale sanitario utile, specialmente di ventilatori, la Germania accolse anche diversi pazienti. Lo stesso fece l'Austria, qualche giorno dopo. Una seconda richiesta di intervento attraverso il

---

6 Basata sull'art. 168 del TfUE, la quale, a partire dall'emergenza causata da Ebola, prevede «norme in materia di «sorveglianza epidemiologica, monitoraggio, allarme rapido e lotta contro le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, compresa la pianificazione della preparazione e della risposta in relazione a tali attività, allo scopo di coordinare e integrare le politiche nazionali» (Decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio).

7 Esso trova fondamento nell'art. 196 del TfU e si attiva in caso di grave minaccia per la salute nei confronti della quale le capacità di risposta nazionali si rivelino insufficienti. Prima si chiamava *Meccanismo comunitario di protezione civile* (Decisione n. 2001/792/CE).

8 Per una dettagliata descrizione degli eventi, si può consultare tra gli altri: De Pasquale (2020); Di Federico (2020); Gatti (2020); Rolando (2020), Morgese (2020).

*Meccanismo unionale di protezione civile* e riferita al personale medico fu inviata dall'Italia il 20 marzo. La proposta ricevette questa volta una pronta risposta dai paesi membri dell'Unione, per quanto ancora modesta. L'Italia, si ricorderà, era al centro del mondo per le sue critiche condizioni emergenziali, da tutti guardata con compatimento. I giorni che seguirono l'inizio della crisi sanitaria furono per lei disastrosi. Inoltre, in quel periodo non si parlava d'altro che di evitare il ricorso agli eurobonds perché nessuno, memore della crisi dei debiti sovrani, era intenzionato ad accollarsi i debiti altrui, meno che mai quelli italiani. Soprattutto, si ricorda lo scalpore che fece il divieto all'esportazione di dispositivi di protezione personale e di ventilatori per le terapie intensive introdotto da certi Stati membri, un divieto che di fatto contrastava non solo con il principio umanitario ma anche con una delle libertà dell'Unione, la mobilità delle merci. Un atteggiamento di chiusura solidaristica che fu alla base del crescente sentimento antieuropeista degli italiani, tanto che in un sondaggio SWG dell'aprile 2020 solo il 27% degli intervistati riponeva fiducia nell'Unione europea, mentre Francia e Germania venivano indicati come i “peggiori nemici”. Scarso affidamento era inoltre riposto su tutte le istituzioni europee, Commissione e Banca centrale europea, mentre si guardava con gratitudine la Cina e gli Stati Uniti.

Di tutt'altro verso è stata invece la solidarietà mostrata dalla Commissione europea, una competenza, si badi bene, ancor meno in capo ad essa rispetto a quanto previsto per gli Stati nazionali, da attivare solo quando uno Stato membro invoca – sotto certe condizioni – la *Clausola di solidarietà*. Ora, per quanto la Commissione non possa obbligare nessuno Stato a dare o a richiedere aiuti, in caso di domanda di intervento essa *deve* comunque attivare gli strumenti di cui dispone per portare l'aiuto richiesto. E anche se nessuno Stato ha formalmente richiesto la *Clausola di solidarietà*, questa è stata di fatto attivata dalla Commissione, su proposta della Presidenza croata, ricorrendo ai già citati *Dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi* e al *Meccanismo unionale di protezione civile*. Mentre i primi sono stati impiegati già il 28 gennaio (in parte), e poi il 2 marzo (totalmente), il secondo, sostenuto anche con fondi *rescUE* (Decisione (UE) 2020/414, del 19 marzo) che prevedono l'uso di materiali in risposta alle calamità naturali, è stato adoperato dalla

Commissione per inviare dispositivi sanitari e per coordinare la mobilitazione di squadre mediche<sup>9</sup>.

Il protagonismo della Commissione mediante coordinamento è poi cresciuto nel tempo, guadagnato con l'avallo degli stessi Paesi membri. Per esempio, convincendo questi ultimi a rimuovere le barriere alla circolazione di mascherine e di altri dispositivi di protezione individuale (Comunicazione COM (2020) 112 final), oppure sospendendo temporaneamente il Trattato di Schengen per ben due volte di 30 giorni a partire dal 17 marzo. Un compito resosi sempre più pressante perché, come dichiarato dalla presidente Von der Leyen al momento dell'istituzione di un team di risposta al Coronavirus, andava «evitato che gli Stati membri adott[assero] misure non coordinate o addirittura contraddittorie»<sup>10</sup>. Tale coordinamento si è addirittura trasformato in sostituzione da quando la Commissione è poi subentrata ai Paesi membri come loro agente di decisione nella gestione delle gare di appalto di mascherine e materiale sanitario, prima attraverso una procedura di acquisto di fornitura (farmaci virali, test antigenici, sviluppo di vaccini anti-COVID) definita di «aggiudicazione congiunta»<sup>11</sup>, poi con lo *Strumento per la fornitura di sostegno di emergenza* (Regolamento (UE) n. 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016), che, diversamente dall'altra, prevedeva la protezione dell'accordo mediante riservatezza dei contenuti e, su mandato degli Stati membri, il reperimento di forniture senza gara di appalto. Cosa avvenuta, ad esempio, per i vaccini di AstraZeneca dell'agosto 2020 e che ha permesso all'UE, quindi agli Stati membri, di aggiudicarsi una fornitura di 2,6 miliardi di dosi a prezzi «senza profitto», attorno ai 2,9 euro a dose<sup>12</sup>.

La solidarietà a scopo sanitario non è stata però l'unica modalità di risposta dell'Unione all'emergenza COVID-19. Allo stesso modo, è stata invocata una solidarietà economica, per

9 Come nei casi di Milano e Bergamo, quando squadre di medici e di infermieri sono arrivate dalla Romania e dalla Norvegia.

10 Discorso della Presidente Ursula Von der Leyen al Parlamento europeo riunito in sessione plenaria sulla risposta europea coordinata all'epidemia di Covid-19 (26 marzo 2020).

11 È questa una procedura che ha permesso agli Stati membri non solo di aggiudicarsi acquisti di materiale medico sanitario a condizioni favorevoli ma anche di rappresentare al meglio, attraverso la Commissione, la loro reciproca solidarietà.

12 Tali acquisti sono stati comunque criticati, innanzitutto per mancanza di trasparenza poi anche perché non è mai stata una chiara tempistica di consegna nell'accordo. Ad ogni modo, e con questi limiti, l'Unione ha saputo ancora una volta coordinare al meglio gli Stati membri, evitando quel rischio di concorrenza che avrebbe potuto minare la coesione dell'UE oltre che rafforzare il suo potere negoziale.

chiedere a gran voce azioni che potessero attenuare l'impatto della pandemia nella sfera lavorativa. Più volte evocata durante il periodo dell'emergenza – sia come valore sul quale l'Unione è fondata, sia come principio che doveva guidare l'adozione di misure da prendere nell'interesse di tutti – la solidarietà si è prima trasformata nel principale suggello di una risposta europea per sostenere l'economia e la finanza, poi come antidoto ad un moltiplicarsi di iniziative unilaterali che potevano mettere a dura prova la tenuta coesiva dell'Unione.

#### *4.2. La solidarietà economica: il ritorno del cosmopolitismo normativo*

Sebbene anche sul piano economico la risposta dell'Unione si sia fatta un po' attendere, è tuttavia a questo livello che la solidarietà come “integrazione sociale” si è realizzata al suo meglio. Per quanto limiteremo l'analisi alle azioni solidaristiche più rilevanti e destinate ad avere un impatto duraturo sull'ordinamento europeo e sul processo di integrazione, c'è da dire che la sfida per l'Unione si è mostrata subito ardua<sup>13</sup>. Non solo perché già ad aprile 2020 il *Fondo Monetario Internazionale* stimava in una perdita di PIL del 7,5% nell'Eurozona (sarà dell'8,3% ad ottobre), ma anche perché la capacità di decisione rapida dell'Unione poggiava (e poggia ancora) su una asimmetria di competenze che mal concilia l'intervento rapido con la governance che l'Unione si è data, specialmente in materia di politica economica e monetaria<sup>14</sup>. Una difficoltà resa ancor più complicata (e macchinosa) durante la crisi dei debiti sovrani, quando strumenti nuovi si sono aggiunti a quelli vecchi e al *Patto di stabilità e crescita* sono subentrati, ad esempio, il *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria* (meglio conosciuto come *Fiscal Compact*), i *Six Pack* e il *Semestre europeo*. Tutti accordi internazionali che hanno

13 Anche in questo caso, per una dettagliata descrizione degli eventi, si può consultare tra gli altri: Calzolari e Costamagna (2020); Martinelli (2021).

14 Da Maastricht in poi, l'“unione politica e monetaria” si attua mediante una «politica economica» (art. 119 del TfUe) e una «politica monetaria» (art. 127 del TfUe), tuttavia disgiunte sul piano delle responsabilità. Mentre la prima è in capo agli Stati membri e va continuamente coordinata, la seconda è di competenza esclusiva dell'Unione. Il coordinamento è effettuato dal Consiglio europeo, e monitorato dalla Commissione mediante avvertimenti e raccomandazioni.



imposto il pareggio di bilancio in Costituzione e condizionato i prestiti del *Meccanismo europeo di Stabilità* (MES). Strumenti di austerità pensati per far fronte ad una crisi di liquidità, molto rigidi, con i quali si è gestito uno dei momenti più neri della storia dell'Unione e che hanno finito col metterne a repentaglio la stessa tenuta coesiva. Un errore che, con la pandemia da COVID-19, non si è ripetuto.

Ma veniamo ai fatti. Come si diceva, la risposta economica dell'Unione non è stata immediata: dopo una breve inerzia, ad aprile 2020 viene attivata una linea di credito agli Stati membri che ne avrebbero fatto richiesta, caratterizzata da un affievolimento delle condizionalità previste dal MES. A quella linea tuttavia nessuno Stato vi farà ricorso, non solo perché non pienamente convincente sulla fattiva eliminazione delle condizionalità tradizionali, ma soprattutto perché più forte è stato il richiamo della permissività alla spesa pubblica nazionale. In realtà, la prima a muoversi sulla scena europea è stata Christine Lagarde, presidente della BCE, la quale – dopo un iniziale passo falso – fa varare il *PEPP-Pandemic Emergency Purchase Program* (Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica), un programma temporaneo di acquisto di titoli di Stato e privati per l'emergenza pandemica, in continuità col suo predecessore Mario Draghi.<sup>15</sup> La Commissione segue subito dopo, proponendo e facendo approvare, complice il Consiglio Ecofin, la *Clausola di salvaguardia* del *Patto di stabilità e crescita*, così come previsto dal *Six Pack*, ritenendo concordemente soddisfatta la condizione della sussistenza di una severa recessione economica. In questo modo – e per la prima volta, sebbene temporaneamente – viene sospeso il rispetto dei requisiti normalmente richiesto dalle norme di bilancio UE per tutti gli Stati membri. Una decisione che mostra quanto l'emergenza pandemica stesse modificato atteggiamenti radicati di cultura finanziaria, con incluso il dogma tedesco del pareggio di bilancio. Atteggiamento che da lì a poco sarebbe radicalmente cambiato a seguito della mutualizzazione del debito pubblico: tra i dogmi del credo neoliberista, quello più robusto. Se ne comincia a parlare da subito, senza successo, essendo ancora molti gli

---

<sup>15</sup> Con una dotazione complessiva di 750 mld di euro, che sommati ai precedenti arriva alla consistente cifra di 1.850 mld fino al giugno 2022. Inoltre, non deve stupire la rapidità di decisione della BCE perché essendo una istituzione indipendente, essa può agire con tempi diversi da quelli dell'Unione.

Stati membri che dichiarano apertamente la propria contrarietà all'emissione di eurobonds. Proprio quando altri, i Paesi meridionali dell'eurozona (Francia, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Portogallo, Irlanda, Slovenia e Lussemburgo) stanno firmando una lettera comune con la quale chiedono che vengano emessi i "Coronabonds", per far fronte alla crisi pandemica e vincolati i fondi ESM all'unica condizione di essere spesi per l'emergenza. Si tratta di un primo test volto a trasformare la solidarietà da condizionata a incondizionata, da risposta unilaterale dietro richiesta di soccorso ad una che la comunitarizza.

La situazione si sblocca nel Consiglio dell'UE del 23 aprile 2020, quando la Germania decide di abbandonare la linea rigorista per abbracciarne una più inclusiva.<sup>16</sup> Ma è un momento che segna anche il passaggio da una politica passiva dell'Unione ad una più attiva, perché si dà mandato alla Commissione europea di pensare ad un *Recovery Fund*, gestito dallo stesso esecutivo, con il quale emettere dei *Recovery Bond* garantiti con il bilancio dell'UE 2021-2027. È questo il vero *momento hamiltoniano*, avvenuto in uno storico accordo tra i 27 nel Consiglio europeo del 21 luglio 2020, quando si approva il pacchetto di proposte intitolato *NextGenerationEu*, presentato il 27 maggio dalla Commissione (Comunicazione COM(2020) 456 final), per stimolare la ripresa economica dei paesi membri dell'Unione a seguito della crisi COVID-19. L'accordo prevede una integrazione al *Quadro finanziario pluriennale* (QFP) 2021-2027 di una dotazione di ulteriori 750 mld di euro (di cui 500 a fondo perduto e 250 sotto forma di prestiti), finanziati attraverso la contrazione, da parte della Commissione, di prestiti sui mercati. Lo stanziamento complessivo (oltre 1.800 mld) sarà così la somma di due elementi: il bilancio pluriennale dell'Unione dal 2021 al 2027 e il *NextGenerationEu*.<sup>17</sup> In quello stesso Consiglio si decide inoltre di distribuire le risorse tra gli Stati membri in base al principio della solidarietà redistributiva: riceveranno di più quelli più colpiti dalla pandemia e con le economie più

16 L'accordo prevede misure di salvataggio da 540 mld di euro, così suddivisi: 240 mld di fondi dell'ESM con la sola condizione di finanziare i sistemi sanitari dei paesi richiedenti; 100 mld del Programma Sure (*Support to mitigate unemployment risks in emergency*) della Commissione per finanziare le aziende in crisi ed evitare i licenziamenti, sul modello italiano della Cassa integrazione; 200 mld di prestiti garantiti della Banca europea degli investimenti per le piccole e medie imprese.

17 Il *NextGenerationEu* (NGEU) comprende il *Recovery Fund* (o *Recovery and Resilience Facility*) da 672,5 Mld, il principale, non unico, strumento finanziario per conseguire gli obiettivi del NGEU, il quale prevede il *Recovery Plan* (o *Recovery and Resilience Plan* – PRN): l'insieme dei *National Recovery Plan* (*National Recovery and Resilience Plan* – PRRN), cioè i Piani di ripresa e resilienza che ogni Stato ha dovuto varare entro il 30 aprile 2021.

deboli. L'Italia sarà il principale beneficiario, seguita da Spagna e Polonia. Si tratta di un piano di ripresa fortemente espansivo, basato su un programma di investimenti pubblici senza precedenti, da realizzarsi mediante risorse imputabili direttamente al bilancio dell'Unione. Un piano che è appena cominciato e i cui frutti si vedranno, si spera, a breve.

## **5. Conclusioni**

Sembrano lontani quei momenti in cui l'Unione sembrava aver smarrito lo spirito fondativo dei suoi padri. Ciò che è accaduto con il governo dei rifugiati politici e con la crisi del debito sovrano in alcuni Stati membri dell'Unione, non ha infatti rivelato un'applicazione pratica degli ideali europei, né all'interno dei confini dell'Europa né al di fuori di essi. Piuttosto, ne ha evidenziato un tradimento, un divario tra un cosmopolitismo normativo intrinseco nei suoi documenti ufficiali e la cruda realtà degli eventi. Poi, a causa della pandemia da COVID-19, è bastata una sola parola, «Deal!», apparsa la notte del 21 luglio in un tweet del presidente del Consiglio europeo Charles Michel, per risvegliare quel sentimento primordiale. La pandemia sembra cioè aver ricreato quel contesto migliore in cui riflettere su ciò che davvero unisce l'Unione. Cosa non strana, se persino Wolfgang Schäuble, l'architetto della politica di austerità, ha sostenuto che «soprattutto oggi abbiamo bisogno del coraggio che non abbiamo avuto nella crisi del 2010 per raggiungere finalmente una maggiore integrazione nell'Eurozona». Un fatto che Jean Monnet (1978) già da tempo conosceva, se nelle sue *Memorie* poteva scrivere che «gli uomini accettano il cambiamento solo nella necessità e vedono la necessità solo nella crisi». Oggi, tutte le istituzioni europee sottolineano come la crisi sanitaria abbia accresciuto l'urgenza per l'Unione di avviare una riflessione approfondita su come diventare più efficace e solidale. Il *NextGenerationEu* ha fatto prima vacillare poi cadere alcuni dei capisaldi su cui si reggeva la governance europea, nonché quella del dogma neoliberista. Molte delle misure adottate per far fronte alle conseguenze socioeconomiche della pandemia erano, almeno fino al momento della loro

adozione, impensabili sul piano politico e da più parti ritenute vietate dal punto di vista giuridico.

Quali riflessioni cogliere allora da queste misure? La condivisione del debito è una modalità di reperimento e di spesa di risorse che – sebbene non esente da condizionalità – è comunque una tangibile espressione del principio solidaristico non mutualistico adottato dall'Unione a seguito della pandemia, che ribalta l'orientamento politico da essa finora utilizzato. Non si è trattato certo di un successo facile, né ottenuto senza scontri e sconfitti. Va però sottolineato che è la prima volta nella storia dell'Unione europea che la solidarietà assume il suo significato più prossimo a quello di “integrazione sociale”. Come non si può negare che dalla crisi pandemica l'Unione ne sia uscita anche più forte. Agendo come un soggetto unitario e soprattutto imparando a muoversi come un corpo solo, per quanto riluttante possa essere stato qualche suo pezzo, gli Stati membri hanno scelto la via della collaborazione con uno spirito che ricorda molto quello fuoriuscito dalla Seconda Guerra Mondiale. Uno spirito che salutiamo come un flebile ritorno del cosmopolitismo normativo delle origini.

## **Bibliografia**

- Alston P. (1999). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Baban F. (2013). Cosmopolitan Europe: Border Crossing and Transnationalism in Europe. *Global Society*, 27, 2: 217. DOI: 10.1080/13600826.2012.762344.
- Balibar E. (2013). A new Europe can only come from the bottom up. *Open democracy*, 6 maggio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.opendemocracy.net/en/new-europe-can-only-come-from-bottom-up> (24/09/2022).
- Bartels L. (2005). *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*. Oxford: Oxford University Press.
- Beck U., Grande E. (2006), *L'Europa cosmopolita*. Roma: Carocci.

- Brown G.W. (2014). The European Union and Kant's idea of cosmopolitan right: Why the EU is not cosmopolitan. *European Journal of International Relations*, 20, 3: 671. DOI: 10.1177/1354066113482991.
- Brunkhorst H. (2016). *Il doppio volto dell'Europa*. Milano: Mimesis.
- Bruter M. (2005). *Citizens of Europe? The Emergence of Mass European Identity*. Basingstoke: Palgrave.
- Bull H. (1982). Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 21, 2: 149. DOI: 10.1111/j.1468-5965.1982.tb00866.x.
- Calzolari L., Costamagna F. (2020). La riforma del bilancio e la creazione di *Sure* e *Next Generation Eu*. In Manzini P. e Vellano M., a cura di, *Unione europea 2020*. Milano: Wolters Kluwer.
- Delanty G. (2005). The Idea of a Cosmopolitan Europe: On the cultural Significance of Europeanization. *International Review of Sociology – Revue Internationale de Sociologie*, 15, 3: 405. DOI: 10.1080/03906700500272434.
- De Pasquale P. (2020). Le competenze dell'Unione europea in materia di sanità pubblica e la pandemia di Covid-19. *DPCE Online*, 43, 2. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1003> (24/09/2022).
- Di Federico G. (2020). L'assistenza sanitaria transfrontaliera alla prova della pandemia. In Manzini P. e Vellano M., a cura di, *Unione europea 2020*. Milano: Wolters Kluwer.
- Duménil G., Lévy D. (2002). The Neoliberal (Counter-)Revolution. In Saad-Filho A., Johnston D., a cura di, *Neoliberalism: A Critical reader*. Londra-Ann Arbor: Pluto Press.
- Durkheim É. (1989). *La divisione del lavoro sociale*. Torino: Edizioni di Comunità.
- Eriksen E.O. (2006). The EU – a cosmopolitan polity? *Journal of European Public Policy*, 13, 2: 252. DOI: 10.1080/13501760500451683.
- Fazi T., Iodice G. (2016). *La battaglia contro l'Europa*. Roma: Fazi Editore.
- Ferrera M. (2016). *Rotta di collisione. Euro contro welfare*. Roma-Bari: Laterza.
- Foucault M. (2012). *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France 1978-1979*. Milano: Feltrinelli.

- Gatti M. (2020). La risposta europea all'emergenza da Covid-19. In Manzini P. e Vellano M., a cura di, *Unione europea 2020*. Milano: Wolters Kluwer.
- Geddes A. (2008). *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Habermas J. (2003). Towards a Cosmopolitan Europe. *Journal of Democracy*, 14, 4: 86. DOI: 10.1353/jod.2003.0077.
- Habermas J. (2014). *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*. Roma-Bari: Laterza.
- Inglis D. (2015). The Clash of Cosmopolitanisms. The European Union from Cosmopolitization to Neo-Liberalization. *Partecipazione e Conflitto*, 8, 3: 736. DOI: 10.1285/i20356609v8i3p736.
- Kant I. (2006). *Per la pace perpetua*. Milano: Feltrinelli.
- Manners I. (2002). Normative Power Europe: a Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40, 2: 235. DOI: 10.1111/1468-5965.00353.
- Manners I. (2006). Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, 13, 2: 182. DOI: 10.1080/13501760500451600.
- Manners I. (2008). The Normative Ethics of the European Union, *International Affairs*, 84, 1: 45.
- Martinelli A. (2021). La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19. *Quaderni di Scienza Politica*, 2: 199. DOI: 10.48271/101831.
- Monnet J. (1978). *Memoirs*. Londra: William Collins.
- Morgese G. (2020). Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica. *Eurojus, L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, numero speciale: 77. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/l-emergenza-sanitaria-Covid-19-e-il-diritto-dell-Unione-europea-la-crisi-la-cura-le-prospettive-3.pdf> (24/09/2022).
- Nruun N., Lörcher K., I. Schömann, a cura di (2012). *The Lisbon Treaty and Social Europe*.

Oxford: Hart Publishing.

Offe C. (2014). *Europe Entrapped*. Cambridge: Polity Press.

Padoa-Schioppa T. (2001). *Europa, forza gentile*. Bologna: il Mulino.

Pendenza M. (2015). Radicare il cosmopolitismo. La nozione di «cosmopolitismo sociale». *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2: 265. DOI: 10.1423/80885.

Pendenza M. (2017). *Radicare il cosmopolitismo*. Milano: Mimesis.

Pendenza M. (2020). The Future That Europe Has Left Behind. In Cicchelli V. e Mesure S., a cura di, *Cosmopolitanism in Hard Times*. Leiden/Boston: Brill.

Pendenza M. (2021). Ripartire dalla società. Visioni sociologiche sulla crisi dell'Europa. In Giannone D. e Cozzolino A., a cura di, *Fratture nell'Unione. L'Europa dentro le crisi del XXI secolo*. Milano: Mimesis.

Robertson R., Krossa A., a cura di (2012). *European Cosmopolitanism in Question*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rolando F. (2020). La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19. *Eurojus, L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, numero speciale: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/1-emergenza-sanitaria-Covid-19-e-il-diritto-dell-Unione-europea-la-crisi-la-cura-le-prospettive-3.pdf> (24/09/2022).

Rumford C., a cura di (2007). *Cosmopolitanism and Europe*. Liverpool: Liverpool University Press.

Salomon M.E. (2015). Of Austerity, Human Rights and International Institutions. *European Law Journal*, 21, 4: 521. DOI: 10.1111/eulj.12138.

Telò M. (2006). *Europe: a Civilian Power?* New York: Palgrave MacMillan.

Van Houtum H., Pijpers R. (2007). The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU. *Antipode*, 39, 2: 291. DOI: 10.1111/j.1467-8330.2007.00522.x.